HÉCTOR LUIS SAINT-PIERRE

LA IDENTIDAD ESTRATÉGICA DE AMÉRICA DEL SUR EN EL CONTEXTO "LATINOAMERICANO": OPORTUNIDAD Y DESAFÍOS DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

BREVE HISTÓRICO DE LA DEFENSA EN AMÉRICA LATINA

No es exclusividad de América Latina el desconocimiento y despreocupación de las sociedades y sus academias por las cuestiones relativas a la seguridad y la defensa. Las reiteradas y prolongadas intervenciones militares en el ejercicio ilegítimo del gobierno, rasgando el orden constitucional, explican en parte, pero no son suficiente argumento para justificar esta histórica omisión. Hasta cuando subordinadas al Ejecutivo, muchas veces las Fuerzas Armadas conservan una autonomía solamente atribuible al desprecio que la sociedad muestra por este tema y, sobre todo, a la falta de voluntad política para asumir los cargos de mando sin los cuales, la subordinación es una quimera.

Desde el origen de las flamantes naciones americanas, durante casi todo el siglo XIX y comienzos del XX, las fuerzas armadas tuvieron un papel central en la configuración política de América Latina. Este temprano protagonismo de los militares se debió en parte al ejercicio bélico de la liberación de la metrópolis, pero también a que los ejércitos constituyeron una de las primeras estructuras de los nacientes Estados en erigirse con autonomía. Ya desde aquel momento fundacional, los ejércitos desempeñaron un fuerte papel en la construcción política de las naciones. Basándose en su propia estructura burocrática, los militares asumieron rápidamente la tarea de organizar la administración estatal, acumulando las funciones de jefe guerrero y caudillo político, de "líder carismático" en la tipología weberiana de la dominación.[1] Por otro lado, al mismo tiempo que libraban la guerra de independencia contra las metrópolis, los ejércitos eran la principal herramienta de la construcción de las nacientes unidades políticas nacionales al enfrentar a los grupos armados de los

---

[1] Max Weber, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México 1980, Primer Parte, III, IV, págs. 193–203. Analizamos la función revolucionaria de este tipo de dominación sobre la estructura burocrática en Héctor Saint-Pierre, *Max Weber: entre a paixão e a razão*, 3° edição, Editora UNICAMP, Campinas 2004.

movimientos centrípetos dentro de los territorios nacionales. Finalmente, las sociedades latinoamericanas, resultantes de la acomodación forzada del impacto del europeo sobre las diferentes culturas nativas, sumada a la esclavización de negros africanos para la producción agraria extensiva, dieron lugar a relaciones sociales marcadas por características patrimonialistas, paternalistas, autoritarias y represivas. El "orden" de la naciente miscelánea social fue conseguido, desde que el europeo llegó a estas playas, de la manera más rápida y eficiente: por la fuerza. El orden social estuvo asociado desde entonces al instrumento de esa fuerza coercitiva, los militares.[2]

En este sentido, puede decirse que los Estados latinoamericanos y sus militares vivieron siempre una vida de simbiosis mutua. En las palabras de Alain Rouquié, "No se puede analizar el poder militar en América Latina sin hablar del Estado (…) Por otro lado, las disertaciones acerca del Estado que ignoran el papel central de las burocracias militares caen en el terreno de la abstracción".[3]

Tal vez por eso, desde aquel entonces los militares ocuparan un destacado lugar en el escenario del drama latinoamericano: se sintieron los actores centrales de la trama política, los guardianes de los valores nacionales y los encargados de bregar por el desarrollo nacional y la proyección internacional de sus países. Desde un inicio, se sintieron ligados al mantenimiento del orden social, a la búsqueda del desarrollo económico, la autonomía estratégica y la unidad de la decisión nacional.

La Guerra Fría homogenizó el pensamiento militar y el sentido de la defensa del continente con dos fundamentos estratégicos impuestos: 1) la idea de un enemigo internacional, el comunismo internacional y su aparato militar: el Pacto de Varsovia. Este fundamento estratégico dividía el mundo ideológicamente (capitalismo y comunismo) y en torno de los polos de decisión concentradores de las relaciones de fuerzas mundiales (Washington y Moscú), y; 2) la idea de un "enemigo interno" que funcionaría como la cabecera de puente del comunismo internacional. Obviamente, con este principio estratégico se rompió el pacto societario que no admite enemigos internos ya que la función del soberano es justamente despolitizar y garantir la seguridad del ciudadano. En realidad, cualquier amenaza al régimen impuesto por el orden bipolar era considerada una "amenaza" al capitalismo y debía ser combatida por todos los medios. Este fue el argumento concedido por los Estados Unidos que incentivó los golpes de Estado y guerras civiles que azolaron el continente.

---

[2] Como dice Samuel Huntington: "Las instituciones militares de cualquier sociedad son moldadas por dos fuerzas: un imperativo societario, que se origina en las amenazas a la seguridad de la sociedad, y un imperativo societario, proveniente de las fuerzas sociales, de las ideologías y de las instituciones dominantes" Ver de este autor: *O soldado e o Estado. Teoría e política das Relações entre Civis e Militares*, Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro 1996, pág. 20.

[3] Alain Rouquié, *El Estado militar en América Latina*, Emecé Editores, Buenos Aires 1984, pág. 48.

En efecto, esta homogeneización ideológica del pensamiento latinoamericano en defensa se articuló y comandó desde el National War College, fundado en 1948 en los Estados Unidos. Su filosofía fue suministrada para todos los países del continente con la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) que definió las constelaciones de amigos y enemigos[4] para las naciones latinoamericanas, tanto en el ámbito internacional cuanto en el nacional. Pero además, transformó en motivo de defensa y objeto de empleo de las fuerzas armadas las cuestiones políticas, económicas, culturales, sociales, securitizando así la vida social. Con la transformación de los asuntos de interés nacional en cuestiones vitales, el pasaje a la órbita de la seguridad de estos temas quedó en manos de las fuerzas armadas y se abrieron las puertas para las intervenciones militares que se tornaron epidémicas.

Los últimos 20 años del siglo XX fueron marcados por dos eventos que mudarían los fundamentos de la defensa de los países del continente americano: 1) internacionalmente el colapso de la URSS, la disolución de la bipolaridad de las relaciones de fuerzas y del deshielo de la Guerra Fría, y; 2) nacionalmente, el fin de las guerras civiles en América Central y el inicio de las transiciones políticas, de dictaduras militares para la democracia en América del Sur. Continentalmente el hegemón tratará de mantener el control de la homogeneización estratégica en la confluencia de dos tendencias: por un lado, los dictámenes del Consenso de Washington pregonando la disminución (el achicamiento) del Estado y, por otro, la improbabilidad de conflictos tradicionales (interestatales) y la emergencia de las "nuevas amenazas". En ese contexto el Departamento de Estado norteamericano se propone imponer una agenda hemisférica de defensa creando para ello un nuevo foro de debates internacionales: las Conferencias Hemisféricas de Ministros de Defensa inauguradas en Williamsburg en 1997.

El centro de esta política de control estratégico continental se basaba en la imposición de una agenda hemisférica de seguridad apoyada en el fundamento estratégico de la existencia de amenazas comunes a todos los países ante las cuales se podía estructurar respuestas comunes. Lo que en aquel momento incomodaba a los Estados Unidos era el tráfico de drogas, las migraciones, el terrorismo, el crimen organizado y otras amenazas no convencionales. La propuesta implícita consistía en que para hacer economía de medios (Consenso de Washington) los países del continente debían, por un lado, aplicar sus fuerzas armadas a esas nuevas amenazas típicamente del área de la seguridad pública

[4] Definición que para Carl Schmitt constituye el fundamento del concepto de soberanía. Ver de este autor: *El concepto de lo político*, Folios Ediciones, Buenos Aires 1984. Tratamos de este tema en este autor en Héctor Saint-Pierre, *La centralidad del concepto de "enemigo" en la teoría de la soberanía de Carl Schmitt*, en: Jorge Dotti, Julio Pinto (comps.) *Carl Schmitt. Su época y su pensamiento*, Eudeba, Buenos Aires 2002.

y no de la defensa y, por otro, dejar a cargo de los Estados Unidos las cuestiones relativas a la defensa en caso de aparecer alguna amenaza tradicional. Así, el mundo emergente del fin de la Guerra Fría, caracterizado por la interdependencia recíproca de las unidades políticas, exigía que, ante los desafíos globales, la cooperación entre estas se presentase como el modelo de acción más adecuado a la nueva configuración internacional.

Sin embargo, las amenazas no tienen una existencia en sí, sino que ellas son fenómenos perceptivos y, en cuanto tal, son relativas a las especificidades de las estructuras perceptivas de quien percibe. Así como en el individuo las percepciones dependen de su constitución psicofísica, su cultura, su ideología, en el caso de las unidades políticas, esas percepciones dependen de su encaje geopolítico, su historia, su cultura, sus riquezas naturales, sus potencialidades, sus vulnerabilidades, etc.

En el continente americano, las condiciones geográficas, demográficas, económicas, sociológicas, institucionales, políticas y militares de los países que componen el hemisferio definen y determinan diferentes escenarios subregionales. La característica de esos elementos, por un lado, identifica grupos de países que se sienten integrados en comunidades de intereses y posibilidades y, por otro lado, diferencia esa comunidad del resto del mundo. Esas identidades y diferencias hacen que, lo que para un país puede ser un mecanismo defensivo, para otro puede constituir una amenaza. En efecto, las amenazas no son universales, como dijimos, ellas son fenómenos perceptivos resultantes de las condiciones específicas de cada país, particularmente de sus potencialidades defensivas y de sus vulnerabilidades.[5] Son esas particularidades, amalgamadas por la creciente interdependencia recíproca del mundo actual, que llevó a los países, en cada una de las regiones de nuestro continente, a buscar valores compartidos, la confluencia de intereses nacionales y la disposición de los países para defenderlos comunitariamente. De esa manera, la reunión natural, por vecindad regional, de los países del continente para conformar grupos de intereses y enfrentar conjuntamente las amenazas que se ciernen sobre sus regiones, fue sobrellevando la imposición de una única agenda de seguridad para todo el hemisferio, substituyéndola por acuerdos y tratados puntuales.

La Organización de Estados Americanos (OEA), a través de su Comisión de Seguridad, considerando la interdependencia creciente entre los países, la multidimensionalidad de la seguridad y la multifacetalidad de las respuestas a los nuevos riesgos, propone y estimula arquitecturas de defensa flexibles

[5] Realizamos un análisis bastante pormenorizado del concepto de amenaza, donde discutimos la característica perceptiva y subjetiva de las mismas, en *Una reconceptualización de las "nuevas amenazas": de la subjetividad de la percepción a la Seguridad Cooperativa*, en: Ernesto López, Marcelo F. Saín (comps.), "*Nuevas Amenazas" Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*, Editorial Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes 2003.

y la creación de comunidades de seguridad en el continente. En su discurso de abertura de los trabajos de la Comisión de Seguridad, su primer secretario, embajador Hernán Patiño Mayer, propone pasar de un sistema reactivo de seguridad colectiva para sistemas preventivos de seguridad cooperativa.[6] Para él, el concepto "seguridad cooperativa" significa que la seguridad de cada miembro es garantizada por todos: "todos contra uno". Esta noción implica valores e intereses compartidos, la decisión común de protegerlos y la voluntad política de enfrentar colectivamente las situaciones antagónicas y las agresiones que puedan afectarlos. Diferentemente de la seguridad colectiva que prevé la respuesta a la agresión y su derrota (como la propuesta por el TIAR), la seguridad cooperativa, para Patiño Mayer, aspira a la indefinida prevención de la misma. El Secretario General de la OEA, César Gaviria, sostuvo que una doctrina para las Américas debería sustentarse en el principio de la seguridad cooperativa, "cuyo objetivo principal es la creación de condiciones de seguridad cuya estabilidad dependa de la confianza mutua, de la regulación de la capacidad militar y de la previsibilidad de las acciones de todos los participantes".[7] Estos principios fueron reiterados en los documentos de esta organización que se siguieron a aquel para ser finalmente consagrados en la *Declaración de Bridgetown,*[8] último y tal vez más conclusivo, esclarecedor y breve documento, aprobado durante el trigésimo segundo periodo ordinario de la OEA por los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación. En ella, los Ministros reconocen la multidimensionalidad de las amenazas, preocupaciones y desafíos, incluyendo aspectos políticos, económicos, de salud y ambientales; que muchos de ellos son de carácter transnacional requiriendo cooperación adecuada; que esa multidimensionalidad exige respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales; reconoce que la percepción de las amenazas responde a diferencias y características regionales. Acaban concordando en que "los Estados Miembros deben intentar fortalecer y, cuando corresponda, desenvolver mecanismos apropiados y pertinentes para profundizar la cooperación y coordinación a fin de abordar de manera más focalizada las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos multidemensionales a la seguridad hemisférica".[9]

Dentro de esas propuestas de comunidades de seguridad, los Estados pueden operar conjuntamente a partir de coincidencias de intereses y valores, buscando las semejanzas o complementariedades de sus capacidades defensivas

---

[6] *Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica – Seguridad Cooperativa*, documento preparado por el Presidente de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos, Embajador Hernán M. Patiño Mayer, mayo de 1993.

[7] Embajador César Gaviria, "Conferencia regional sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad" de 1995.

[8] AG/DEC. 27(XXXII-O/02), *Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, aprobada en la cuarta sección plenaria celebrada el 4 de junio de 2002.

[9] *Ibid.*

para elaborar sistemas de seguridad cooperativa y cooperar en la defensa. Si, por un lado, no es posible considerar amenazas comunes para todo el hemisferio (por la naturaleza perceptiva y por lo tanto psicológica de las amenazas), por otro lado, existe la percepción compartida de las amenazas que se ciernen sobre regiones limitadas, con características semejantes y capacidades defensivas más o menos equiparables.

Entre la percepción de intereses y condiciones comunes hasta llegar a la elaboración de un proyecto común que lleve a algún tipo de comunidad de seguridad, el continente debió pasar por un largo proceso aún inconcluso y menesteroso de consolidación. En primer lugar, el continente presenció una etapa de democratización interna a los Estados: la mayor parte de los países del continente pasaron por prolongadas dictaduras de base militar que confrontaron a las sociedades de sus fuerzas armadas. Hoy, la aplicación de la *Carta Democrática* de la OEA es una exigencia *sine qua non* en todos los procesos integrativos del continente. Por otro lado, fueron resolviéndose los viejos contenciosos, disminuyéndose las tensiones, reduciéndose las desconfianzas mutuas, construyéndose parsimoniosamente la confianza, aumentando las colaboraciones bilaterales para llegar a las multilaterales cada vez más profundas y extensas.[10]

No hay fórmulas globales que conduzcan mágicamente de históricas desconfianzas y viejos contenciosos a la conformación y consolidación de comunidades de paz y seguridad. A pesar de la creciente interdependencia recíproca, de la tendencia internacional de articulación de los países en bloques de intereses y de las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la OEA sobre la conveniencia de la cooperación en defensa, parece que no hay otra forma de procesar esta tendencia integrativa, inclusive en el ámbito de la seguridad internacional y de la defensa, a no ser partiendo de los espacios geopolíticos en los que cada país está insertado. En primer lugar, la proximidad geográfica, la historia muchas veces escrita en conjunto, la pertenencia a una región con fronteras compartidas y, por lo tanto, problemas en común, es uno de los aspectos más importantes para establecer acuerdos que involucren la presencia o el uso de la fuerza. Por otro lado, esos acuerdos implican la aceptación de un marco normativo y regulativo que establezca reglas, obligaciones y procedimientos aceptados de manera unánime y consensual por todos los países que se dispongan a participar del acuerdo, lo que normalmente puede ser logrado con más facilidad por pequeños grupos de pocos países pertenecientes a la misma región, con características geográficas, culturales, lingüísticas e históricas comunes.

---

[10] Ver sobre este aspecto: Francisco Rojas Aravena, *Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia. Operacionalizar los consensos y articular los conceptos*, en: *Seguridad en las Américas*, Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, Briefing Paper Mayo 2004, pág. 2.

En este sentido, y reconociendo la distribución geográfica de nuestro continente, podríamos hablar de un área del norte, que incluiría a los Estados Unidos de Norte América, Canadá y México, una región centro-americana y caribeña y una región sudamericana compuesta por dos áreas, el MERCOSUR, más Bolivia y Chile y el área Andina (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela). En las tres regiones se desarrollan, con diferentes resultados, esfuerzos para la creación de comunidades de seguridad que, con diferentes estados de desarrollo, obedecen más o menos a las necesidades y particularidades de cada región. Las llamadas "nuevas amenazas" afectan a cada región de manera específica y por diferentes vectores. Por ejemplo, la comunidad del norte se resiente especialmente por el tráfico de drogas, la migración y más recientemente por el terrorismo. A pesar de que estas amenazas no están ausentes en las demás regiones del continente, como particularidad regional, la región de Centro América y El Caribe padece todavía de algunos santuarios de autonomía militar, del narcotráfico, del impacto migratorio y, sobre todo, de desastres naturales.[11]

América del Sur presenta un escenario bastante heterogéneo entre los Estados que lo componen, sea por sus características geopolíticas o por sus condiciones socio-económicas. No obstante, la pertenencia a un área de seguridad compartida implica el mutuo reconocimiento de las proyecciones estratégicas de los vecinos, lo que significa la transparencia en la elaboración y formulación de las políticas de defensa de cada uno de esos países. Por su vez, esas políticas nacionales de defensa, deben estar orientadas por la posibilidad de operar cooperativamente dentro de su comunidad de defensa. Es en esta perspectiva que analizaremos más detenidamente la posibilidad de una arquitectura flexible de Defensa para América del Sur.

El futuro de América del Sur: ¿Destino, oportunidad o decisión?

¿Hay una predestinación para América del Sur o los sudamericanos tienen en sus manos el futuro subregional? ¿El futuro de este pedazo del mundo es inexorable y, como diría Juan Domingo Perón, "el siglo XXI nos encontrará unidos o dominados", o la unión o la dominación podrán ser imputadas a la actividad política de las élites dirigentes? La cuestión es si el hombre puede ser artífice de su propio futuro y responsable de las decisiones que originarán cadenas causales que lo lleven a un futuro deseado, deliberado y premeditado

[11] Ver: Isayana Baldizón Navascués, Luis Guillermo Solís Rivera, *América Central y el multilateralismo*, en: Francisco Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Editorial Nueva Sociedad, Santiago de Chile, 2000, págs. 161–191.

o si él es apenas una marioneta en las manos de un inapelable destino. En términos históricos: ¿el hombre puede "colocar su mano en la rueda de la historia" para provocar un rumbo decidido o es sólo una víctima inerte y atropellada por el andar errático e independiente de esa rueda? Colocada filosóficamente, la cuestión es la dicotomía entre contingencia y necesidad. Si la historia es necesaria el destino es inexorable y nada puede ser hecho para alterarlo. De ahí las dificultades de Agustín ("el africano" o simplemente "San Agustín") para justificar el pecado y fundamentar la gracia (¿Cómo podemos pecar si no es posible hacer otra cosa que lo que Dios determinó?). Por otro lado, el fundamento de la política exige la contingencia de la historia y la causalidad emergente de la libertad de voluntad. Esta es la perspectiva en la que se encuentra el hombre de acción y que Max Weber atribuía al verdadero hombre político, aquel "hombre histórico que quiere y toma posición, el cual jamás 'actuaría' si su propia acción se le apareciese como 'necesaria' y no como meramente 'posible'". [12]

Este dilema hasta aquí presentado filosóficamente tiene, en realidad, un sentido eminentemente práctico. La cuestión relevante es si la tendencia de América del Sur hacia su integración obedece al destino o si es el resultado consciente y deliberado de sus líderes políticos. La respuesta indicará la posibilidad de imputar responsabilidades e identificar los obstáculos, los elementos aceleradores y los retardatarios.

El destino, que los griegos atribuían a la inexorable naturaleza humana, que los medievales divinizaban en el proyecto absoluto de Dios y que Kant asociaba a un oculto plano de la naturaleza, Wrigth Mills lo diluye en una ecuación sociológica: "decir que un acontecimiento histórico es provocado por el destino quiere decir que es el resultado sumario y no premeditado de innúmeras decisiones de innúmeros hombres".[13] Esas decisiones coinciden, coliden, concurren, se potencializan y se anulan tornando el resultado incierto y el acontecimiento autónomo. En esos casos ninguna decisión puede ser imputada causalmente sobre las consecuencias. El proceso parece responder a un orden externo e independiente de decisiones humanas. Pero, aún así, no hay manos invisibles ni predeterminaciones trascendentes: "el destino es una característica de la estructura social".[14] La dinámica histórica del destino (en el sentido de Mills) no depende de la naturaleza humana, ni de los designios divinos, ni de las leyes de la naturaleza, mas está íntimamente ligada al Poder. La relación entre destino y poder, para Mills, obedece a la siguiente fórmula: a mayor distribución de poder más incidencia del destino; la concentración absoluta del poder es el reino de la decisión. Por su vez, esa concentración de poder se realiza históricamente

---

[12] Max Weber, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu Editores, Buenos Aires 1982, págs. 151–152.

[13] Wright Mills, *The Causes of World War Three*, Ballantine Books, New York 1960.

[14] *Ibid*.

por la acumulación, también histórica, de los medios de Poder, que, para este autor, "incluyen hoy las instalaciones de producción industrial y de violencia militar, de administración política y de manipulación de la opinión".[15]

Actualmente, en América del Sur, más precisamente, en la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR) el poder se presenta concentrado en doce polos decisorios, correspondientes a los países que la conforman. El llamado "destino" al que se le puede atribuir injerencia en la causalidad de la política regional es, en realidad, la resultante de la dialéctica de las voluntades de los dirigentes que representan a esos doce Estados. Así, la tendencia hacia la integración subregional no depende de los vientos del acaso ni de la voluntad divina, sino de la actitud deliberativa de sus dirigentes. La densidad política de la subregión corresponde a la voluntad política de los países que componen la UNASUR, pues su política internacional resulta de la dialéctica de aquellas voluntades moldeada por el condicionamiento del sistema internacional. Las circunstancias actuales ofrecen una oportunidad inaudita para la expresión de esas voluntades políticas y su aprovechamiento dependerá de la virtud de sus dirigentes y de la presión de las sociedades sobre ellos.

Los griegos pintaban la oportunidad como una mujer desnuda y calva, con cabellos sobre el rostro y alas en los pies. Las alas en los pies la llevan raudamente, los cabellos en su rostro le impiden ver por donde va y su zigzagueante andar es aleatoriamente dictado por el azar; calva como es y desnuda como está no permite que sea aprehendida una vez que pasó. Por eso la oportunidad no existe para quien no la espera y se prepara para cogerla a su paso. Maquiavelo[16] la llamó "fortuna" y por "*virtú*" entendía el preparo y la sabia espera para el aprovechamiento de las circunstancias (en el florentino la "fortuna" también puede ser entendida como "circunstancias").

Uno de los componentes de la oportunidad para la subregión la constituyó la contención de los juegos políticos nacionales dentro de las márgenes democráticas y la estabilidad institucional de los países de la subregión en los últimos años. No es despreciable la valorización de los *commodities* en el mercado internacional, los cuales la región produce y exporta y que permitió, aunque todavía insatisfactoriamente, una mayor distribución de los bienes y con eso una relativa estabilidad social. Otro factor fue la atención dispensada por los Estados Unidos a otras regiones del mundo, más "calientes" o críticas para sus intereses, lo que liberó el espacio de acción y, consecuentemente, oxigenó las estrategias subregionales. Por su vez, en cuanto a la voluntad política de las élites gobernantes para imprimir un rumbo a la historia regional, nunca hubo en la subregión una estabilidad y continuidad política como la actual. Con líderes

---

[15] *Ibid*.

[16] Niccolò Machiavelli, *Il Príncipe*, en: *Tutte le opere*, (A cura di Mario Martelli), Sansoni Editore, Firenze 1971.

frecuentemente plebiscitados, muchos de los cuales gozando de períodos de reelección, partidos o articulaciones políticas que se mantienen en el poder por periodos consecutivos, reinstitucionalización constitucional en varios países, líderes con amplio apoyo social, indican una concentración de poder legítimo que viabilizaría la preeminencia de la voluntad sobre el destino como artífice del futuro regional. Por otro lado, no obstante la existencia de posiciones más radicales del espectro político, el subsistema político de América del Sur es bastante homogéneo, lo que en principio facilita las decisiones de consenso. Las circunstancias y las voluntades ofrecen una oportunidad única para que la subregión diseñe un futuro que, como nunca, está en las manos de sus dirigentes.

PERCEPCIONES Y POLÍTICA SUBREGIONAL: ¿HACIA UNA POLÍTICA EXTERNA DE LA SUBREGIÓN?

Porque la materia empírica de la política internacional son las percepciones, es a éstas que las unidades decisorias dirigen la lógica de sus políticas externas con sus dos gramáticas: la diplomacia y la estrategia (en la conceptualización aroniana[17]). La eficacia para influenciar las percepciones depende, entre otras cosas, de la sintonía de las dos gramáticas, y ésta, por su vez, de la fuerza y coherencia con que la política imponga su lógica sobre aquellas. Caracterizo la "política externa" como el producto de dos embates: uno positivo, en el seno del proceso decisorio del Ejecutivo y otro negativo, caracterizado por el juego de los contrapesos de poderes, entre el Ejecutivo y el Legislativo. Este último embate, a su vez, tiene dos aspectos, por un lado, o "inercial", que comprende los actos legislativos de ratificación de pactos y tratados internacionales que balizan la estabilidad y previsibilidad del comportamiento internacional del país y, por otro lado, el ejercicio de la "política negativa" (en sentido weberiano[18]), de la actividad de la oposición política en el Legislativo que, por medio de Comisiones Parlamentarias y de la práctica de procesos reglamentarios, intenta retrasar, inhibir o impedir el ejercicio de la política positiva de la situación en el gobierno.[19] Por su vez, el embate positivo, aquel que se traba dentro del proceso decisorio del Ejecutivo, se modela como resultado de la dialéctica entre la voluntad del Ejecutivo y las de sus burocracias específicas (la diplomacia y las Fuerzas Armadas) en la lucha por imprimir una determinada dirección a la proyección del país en su relacionamiento con los otros y en su inserción en la política internacional.

[17] Ver: Raymond Aron, *Paix et Guerre entre les Nations*, Éditions Calmann-Lévy, Paris 1962, especialmente parte I, capítulo I.

[18] Max Weber, *Parlamento y Gobierno*, en: *Escritos Políticos*, Folio Ediciones, vol. I, México 1992.

[19] Como el bloqueo actual de partidos de la oposición contra la aprobación del ingreso de Venezuela al MERCOSUR, como es el deseo del gobierno brasileño.

Sin embargo, y es lo que aquí interesa, las características del ambiente al cual se dirige esa política (un sistema o subsistema internacional definido) la condicionan. Para algunos autores (realismo estructuralista), el sistema internacional determina o condiciona fuertemente la política externa de las unidades políticas. Sin embargo, esta perspectiva retira el espacio del ejercicio de la política externa y de la voluntad, así como los a veces complejos sistemas de decisión de gobierno, por lo que prefiero pensar en un ajuste o mutuo condicionamiento entre el sistema, compuesto por la proyección de las políticas de las unidades decisorias, y las políticas externas definidas por la percepción del sistema hacia el cual se orientan. Aun así, no pocas veces la política externa de un país es la proyección de su política interna, que normalmente resulta de una reacción al estímulo internacional; después de todo, el límite entre lo interno y lo externo es tenue.

Las percepciones sobre la subregión, en cuanto fenómeno subjetivo, no son necesariamente inferencias objetivas y hasta pueden ser contradictorias, no obstante ello, algunas resultan de consensos más o menos consolidados.

La idea de Sud América

Una de las percepciones compartidas bastante consolidada en América del Sur es en relación a su especificidad, que la recorta del sistema hemisférico como una unidad subsistémica sin contradicción ni exclusión de aquel. En alguna medida la idea francesa de "Latinoamérica" se fue diluyendo ante las percepciones y perspectivas desencontradas, en las diversidades de riquezas naturales y culturales, las varias composiciones políticas y, sobre todo, por el diferente relacionamiento de las subregiones con la potencia hegemónica continental. Sin rompimiento ni negación de la pertenencia a ese fenómeno básicamente cultural de la "latinoamericanidad", sin abdicar ni renunciar a los foros hemisféricos, esa especificad fue emergiendo, empujada por la aproximación de percepciones nacionales construidas sobre una geopolítica, una cultura, una historia y una perspectiva económica, energética e infraestructural subregional.

Los arcos de la estabilidad

Entre los analistas políticos del fenómeno sudamericano hay cierto consenso en caracterizar la actual coyuntura como el resultado del peso de dos arcos diferentes y encontrados en el corazón de la subregión. Por un lado un *arco de la inestabilidad*, que desde Venezuela y Colombia, pasaría por Ecuador, Perú y Bolivia. Por motivos económicos, sociales, políticos e institucionales esta región, que más o menos coincide con la andina, habría estado sujeta a constante

inestabilidad por la convulsión interna de los países que la componen. Paralelamente a ese, habría otro arco, pero de la estabilidad, que saliendo de Brasil pasaría por Uruguay y Argentina para llegar a Chile. Con fuertes instituciones y sistemas políticos consolidados son países que consiguieron arreglar sus economías y en alguna medida consiguieron satisfacer las demandas sociales generando un *arco de estabilidad*. Este arco, para estos analistas, no solamente es más estable, sino que también funciona como estabilizador subregional, equilibrando inclusive al otro arco. Citan como ejemplos para sostener esa hipótesis a aplicación da cláusula democrática en Paraguay, el intento golpista en Venezuela develado por la construcción del grupo "Amigos de Venezuela", el apoyo a Bolivia en la crisis institucional, las gestiones en la crisis entre Colombia y Ecuador y la gestión de UNASUR en la crisis política de Bolivia en la región de la Media Luna.

Multilateralidad puesta a prueba

Dentro de la organización política de América del Sur conviven algunos movimientos y actitudes unilaterales que constituyen un desafío a la integración subregional. La característica personalista de algunos líderes regionales, basada en su popularidad interna, los lleva a asumir, en ciertas circunstancias, posiciones individualistas o diplomáticamente radicales, más dirigidas al escenario político nacional que al internacional, pero que pude afectar el buen funcionamiento de la multilateralidad. Los países nucleados por los valores del ALBA, Bolivia, Ecuador liderados por Venezuela asumen políticas internacionales propias que, algunas veces, no serían endosadas por todos los países de la UNASUR y que, en determinados momentos, pueden comprometer el diseño diplomático de la subregión. Por otro lado, algunas relaciones unilaterales de miembros de la UNASUR con relación al Tratado de Libre Comercio, pueden dificultar el establecimiento de un mercado común del sur. En este sentido, no dejan de ser un desafío los eternos desacuerdos entre Brasil y Argentina, dentro del MERCOSUR, por cuestiones arancelarias para proteger sus respectivos mercados, mientras estos son invadidos por productos *made in China*.

La posibilidad de una Defensa subregional

Después del malogrado proyecto norteamericano de imponer una agenda hemisférica de seguridad y del andar de las Conferencias Hemisféricas de Ministros de la Defensa, pareció clara la divergencia conceptual y metodológica continental con relación a los temas de la defensa y de la seguridad internacional y, particularmente, las diferentes percepciones de las "nuevas amenazas"

que ya no se pensaban hemisféricamente, mas subregionalmente.[20] La historia de la participación de los países sudamericanos en aquellas conferencias hemisféricas parece describir la ruta de un divorcio anunciado, de la búsqueda de una identidad continental encontrada subregionalmente, que parece culminar políticamente en la UNASUR y, en el ámbito de la defensa, con la creación del Consejo Sudamericano de Defensa en el seno político de aquel. Sin embargo, como recorte subregional de seguridad esta construcción no fue totalmente original, los centroamericanos y caribeños llegaron antes a una ingeniería de seguridad subregional, aunque en ese caso no suscitó las suspicacias ni las desconfianzas que levantó su congénere del sur.

Conducción política de la Defensa

Otro consenso entre los analistas es sobre la diversidad de relaciones entre civiles y militares en la región. Las diferentes formas y ritmos de los procesos de transición por que atravesaron en los últimos años de su historia buena parte de los países de América del Sur condicionó también relaciones políticas entre civiles y militares muy heterogéneas.[21] Hoy en la subregión conviven formas muy variadas de relacionamiento político con las fuerzas armadas: países en los que está clara una conducción política de la defensa bien consolidada, otras situaciones en las cuales las fuerzas armadas son empleadas políticamente, otras en las que los militares aún gozan de amplias prerrogativas constitucionales y de autonomía política, ministerios de la defensa aún muy frágiles como para funcionar sobre el comando del gobierno legalmente electo, otros cuyos cuadros funcionales continúan ocupados por militares. La heterogénea relación política de conducción de la defensa en la subregión atenta contra la integración. No obstante ello, creo que algunos mecanismos subregionales, como el CDS, ayudarán a superar esa situación.

Brasil, el incómodo liderazgo

Hay una percepción generalizada en la región sudamericana sobre la creciente prominencia del Brasil como actor internacional basada en una mayor

---

20 Discutimos esta idea en: Héctor Saint-Pierre, *Una reconceptualización de las ‚nuevas amenazas': de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa*, en: E. López; M Sain, *"Nuevas Amenazas" Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal 2004.

21 Análisis sobre algunas transiciones, inclusive comparativas, como la que realizamos en colaboración con Érica Winand, *El legado de la transición en la agenda democrática para la Defensa: Los casos brasil y argentino*, fueron compiladas por Ernesto López (ed.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Altamira, Buenos Aires 2007.

visibilidad del país, en parte, como producto de la fuerte actividad diplomática por parte del presidente Luis Ignacio Lula da Silva, pero también, por la reconocida calidad de los servicios diplomáticos de su burocracia. Ante esta emergencia internacional, en la subregión reinan dos sentimientos encontrados sobre el Brasil. Por un lado, algunos actores sudamericanos consideran que el Brasil, por sus condiciones de potencia, por la calidad de su diplomacia, por su situación geopolítica haciendo frontera con la mayoría de los países de la subregión (menos con Chile y Ecuador) y hasta por el carisma presidencial, debería tener mayor protagonismo en el panorama sudamericano y asumir el liderazgo subregional. Por otro lado, también existe cierta prevención y hasta temor ante los movimientos del gobierno brasileño en la subregión, considerados, por algunos, como "imperiales" en relación con los países o, por otros, como resultado de la insaciable búsqueda de una subhegemonía subregional y hasta de simple substitución de los Estados Unidos en los "trabajos sucios" en esta parte del mundo. Tuve la oportunidad de escuchar en algunas reuniones regionales, algunos actores quejarse de la falta de voluntad política de Brasil para asumir un mayor protagonismo subregional o de una participación más decidida en algunos conflictos, como entre Argentina y Uruguay por el caso de las papeleras y, poco después, los mismos actores desconfiar de la iniciativa brasileña con relación al CDS. Por eso analizo la política externa brasileña para la región a seguir. De todos modos, sobre la prevención y sospechas sobre los objetivos brasileños, vale preguntarse si el Brasil es percibido por la diplomacia de varios países como una potencia regional, y si su temor es con relación a su imposición hegemónica ¿por qué buscaría la creación de instituciones multilaterales si esa imposición sería facilitada por el unilateralismo? Un viejo adagio chino decía algo así: "¿cómo colocarle el cascabel al gato? Convenciéndolo a pasar su cabeza por el lazo".

LA UNASUR Y EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

Independientemente de los objetivos por los cuales fue creada, la Unión de Naciones Sudamericanas ya se mostró útil y pronta para operar como mecanismo de prevención y resolución de conflictos en la región. Su prueba fue anticipada por la grave crisis que se abatió sobre Bolivia, entre el gobierno central de Evo Morales y algunos departamentos autonomistas de la región de la llamada "Media Luna",[22] más particularmente Pando. Las dificultades enfrentadas por el presidente electo para refrendar la Constitución ya votada por mayoría en el Congreso Constituyente, sumadas a la exigencia de autonomía absoluta de las

[22] La "Media Luna" boliviana está compuesta por los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

provincias rebeldes, llevaron a una situación de crisis en las negociaciones que se manifestó en embates violentos entre las partes. En su expresión radical, esta violencia amenazó con extenderse por todo continente, o por lo menos sobre una buena parte del mismo.

Ante las divergencias en el diálogo entre el gobierno y los grupos de oposición bolivianos, la jefa interina de la UNASUR, presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet, convocó a los miembros de la recién inaugurada organización, que está formada por los presidentes de los países de América del Sur, para discutir la controversia. La participación de la mayor parte de los líderes sudamericanos ya fue una prueba de éxito y capacidad de convocatoria del organismo, lo que también revela la seriedad de la crisis en el centro de la región. La reunión diplomática obtuvo como triunfo la posibilidad de atenuar la tensión y de reunir a las partes en conflicto nuevamente en la mesa de negociaciones, bajo la observación de representantes de la UNASUR.

El suceso del mecanismo multilateral en la gestión de la crisis fue manifiestamente expreso en la declaración del presidente boliviano: “el mero apoyo de la UNASUR y su presencia en Bolivia funcionaron como un freno para la oposición”, añadiendo que “Con la UNASUR presente, los gobernadores me tratan mucho mejor, empiezan a llamarme ‘señor presidente’”.[23] Evo Morales afirmó que acreditado con el apoyo y observación de la UNASUR se podría alcanzar un acuerdo con la oposición, tranquilizando así la región.

A pesar de su reciente creación, la UNASUR puede ser comprendida no solamente como decisiva en el avance del diálogo en Bolivia, sino también, que es lo que nos conviene destacar, como un instrumento político importantísimo en la regulación de la estabilidad de la región. La percepción de la agitación política y su capacidad estabilizadora llevó a la presidenta interina de la UNASUR de aquella época a declarar que “la UNASUR demostró que es un instrumento poderoso de integración y resolución de problemas.”[24]

No obstante estas declaraciones y lo que parecen mostrar las evidencias, algunos analistas norteamericanos guardan reservas acerca de la capacidad de este foro como mecanismo de resolución de conflictos: “El organismo sólo es útil mientras los presidentes estuviesen concordando unos con los otros. Fue importante en Bolivia, pero a largo plazo ese tema debería ser llevado a la Organización de los Estados Americanos (OEA)”, declaró Meter Hakim, presidente del *think-tank* Inter American Dialogue.[25] Sin embargo, esas prevenciones y reservas nos parecen viciadas, principalmente porque: 1) la UNASUR no es el primer foro subregional creado en el mundo, pero sí el que más criticas

---

[23] Andrea Murta, *Comissão da Unasul chega 2ª à Bolívia para investigar massacre*, “Folha de Sao Paulo”, Mundo, 25/09/08. (Traducción de los autores)

[24] *Ibid.*

[25] *Ibid.*

alzó, especialmente por su carácter discriminante que dejó de fuera el "resto" de la América;[26] cosa que otros órganos similares (como los centroamericanos) también hacen, pero que nadie critica; 2) Este foro sudamericano admite observadores exclusivamente latinoamericanos, es decir, excluye apenas algunos de los países del hemisferio – los mismos que critican la creación de este foro; 3) El organismo más amplio, concretamente la OEA, se mostró lento en todas las convocatorias y resoluciones que no fuesen del interés de los Estados Unidos; por ejemplo, fue por el veto de la superpotencia que Colombia no fue condenada por el ataque a territorio ecuatoriano, en marzo de 2008; 4) la UNASUR tiene condiciones de decidir acerca de la subregión apenas entre los países sudamericanos, sin la interferencia norteamericana.

Si la UNASUR se mostró activa y eficaz para realizar la mediación en la crisis boliviana, posiblemente esa función sería mejor ejecutada con la creación de un instrumento especifico para la resolución de conflictos en la subregión. Creemos que esa es una de las tareas que podrá asumir el Consejo de Defensa Suramericano.

EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

Desde la segunda mitad de 2007 comenzó a circular la noticia de que Brasil estaba impulsando la creación de un Consejo de Defensa Suramericano (CDS). La inexistencia de detalles más precisos y la ausencia de foros explícitos en los cuales se debatiese, comenzó a levantar sospechas entre los analistas y especialistas sobre la forma en que se articulaba políticamente o pretendía "imponer" ese proyecto. Notas esparcidas fueron apareciendo en la prensa y, poco a poco, los comentarios fueron acumulándose hasta que en marzo de 2008, una vez superado el punto más álgido de la crisis suscitada entre Colombia y Ecuador, la idea del CDS asumió notoriedad. Los discursos del Ministro de la Defensa brasileño, Nelson Jobim, en los Estados Unidos, dejaron en claro la necesidad de crear un organismo sudamericano para que los países de la subregión pudiesen actuar en las cuestiones internacionales "con una posición relevante y no pura y simplemente manipulados por otras circunstancias y otros intereses".[27] Según el asesor para asuntos internacionales de la presidencia, Marco Aurelio García, el Consejo tendría la capacidad de evitar tensiones en América del Sur como la ocurrida en el inicio de 2008 entre Colombia y Ecuador. Nelson Jobim inició una gira para reunirse con sus homólogos ministeriales de los diferentes países sudamericanos, buscando promover la iniciativa, lograr apoyo y aclarar

[26] En realidad está abierta a otros países "latinoamericanos" del continente, por lo tanto, apenas excluye aquellos dos que no son específicamente "latinos".

[27] *Ministro quer criar conselho sul-americano*, "Folha de Sao Paulo", Brasil, 21/03/2008.

dudas al respecto. El objetivo brasileño era que en la reunión de creación de la UNASUR, el 23 de mayo de 2008, el Consejo fuese creado, y fue en ese contexto en el que la propuesta fue presentada formalmente a las delegaciones de los países sudamericanos.

El tratado constitutivo de la UNASUR[28] señala como uno de los objetivos de la unión el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa. Sin embargo, los representantes sudamericanos, principalmente por la oposición del presidente colombiano, no lograron en ese momento un acuerdo sobre el CDS. Así mismo, se acordó la constitución de un grupo de estudio sobre el Consejo de Defensa, con dos representantes de cada país (uno del área de defensa y otro en el área de relaciones exteriores) con un plazo de 90 días para expedir una propuesta final de Consejo.

Frente a lo que parecía un fácil consenso subregional, Álvaro Uribe explicó que Colombia rechazaba la creación del Consejo, pero sin embargo, agregó "Sí hemos aceptado la formación de un grupo de trabajo".[29] Su argumento fue que la región ya cuenta con la OEA y que existen divergencias con países vecinos en torno a la clasificación de grupos armados como "terroristas". Ante la firmeza de Uribe, el presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva afirmó que "Precisamos contar con nuestro sector de defensa pensado conjuntamente. Eso solamente será posible si creamos el instrumento, que es el Consejo". Por otra parte, la presidenta chilena Michelle Bachelet defendió la creación del CDS con el argumento de que el órgano tendrá condiciones para normalizar acciones, como la intervención militar en Haití:"Vamos a combinar las capacidades. Hay elementos que cada país considera como oportuno. Queremos cerrar el grupo de trabajo con tareas concretas"[30] y agregó que el proyecto hubiese "fracasado" si ni siquiera hubiese sido propuesto.

No obstante los esfuerzos diplomáticos del Ministerio de Defensa brasileño por divulgar la propuesta, tenemos la impresión de que existe un consenso entre autoridades y especialistas sudamericanos del área de la defensa en dos puntos: 1) no estaban claros el contenido, el alcance ni la intención de la propuesta, y; 2) la gestión política brasileña en el lanzamiento de la propuesta fue percibida en la subregión como impositiva e imperial. En una reunión de especialistas en París,[31] Marco Aurelio García explicó que la propuesta era

---

[28] En su artículo 3 "Objetivos Específicos", inciso S.

[29] *Colombia pide que América del Sur considere terroristas a las FARC*, en: Portal de Noticias: http://www.rpp.com.pe/detalle_125856.html

[30] Gabriela Guerreiro, *Lula nega fracasso em Conselho de Defesa, mas presidentes adiam discussão*, "Folha de Sao Paulo", 23/05/2008, disponible en: http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u404812.shtml

[31] *EU-Latin America Military Cooperation Working Together for International Security*, European Forum of the Fort Copacabana Conference, en el *EU Institute of Strategic Studies*, París, 21 y 22 de abril de 2008.

abierta y vaga justamente porque se trataba de una convocatoria para que los representantes de los países de la subregión discutan la forma y el contenido del proyecto.

Las negociaciones se dirigían para indicar que el CDS no tenía como objetivo establecer una alianza militar, ni ser un órgano operacional de carácter militar para la resolución de los conflictos. Aparecía más como la busca genérica de una identidad sudamericana, como una tentativa de integración del pensamiento subregional de defensa para discutir las percepciones de las amenazas y desafíos y tratar de satisfacer las necesidades comunes de defensa. Esta iniciativa defendería, como principios generales, la consolidación de la democracia y la paz, la no intervención en los asuntos internos, el respeto a la soberanía de los países de la subregión, la autodeterminación de los pueblos y la integridad territorial.

Finalmente, en la Cúpula Extraordinaria de la UNASUR, realizada en la Costa do Sauípe (Bahía, Brasil) el 16 de diciembre de 2008, los presidentes de la América del Sur decidieron establecer el Consejo de Defensa Suramericano, que integra los 12 países de la subregión en un órgano consultivo, cooperativo e de coordinación en materia de defensa, constituyendo un ambiente para la construcción de medidas de confianza mutua en temas de defensa y seguridad.[32] En el mes siguiente de su establecimiento, en enero de 2009, el CDS propuso un Plano de Acción[33] que establecía directrices de actuación y metas a ser alcanzadas, dividiendo algunas responsabilidades entre los Estados-miembros del Consejo. La primera reunión entre los ministros y ministras de Defensa de la UNASUR en el ámbito del CDS ocurrió en los días nueve y diez de marzo de 2009, cuando fue acordada la elaboración de un plan de acción para los años de 2009 y 2010. Este plan fue estructurado en cuatro ejes principales: Políticas de Defensa; Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; Industria y Tecnología de Defensa; y Formación y Capacitación.[34]

Sobre los asuntos referentes a las Políticas de Defensa fueron citadas siete diferentes acciones, siendo ellas: la creación de una red para intercambio de información sobre políticas de defensa; la realización de un Seminario sobre la Modernización de los Ministerios de Defensa; el intercambio y la transparencia de las informaciones sobre los gastos e indicadores económicos de la

---

[32] Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Disponible en: http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/336-decision-para-el-establecimiento-del-consejo-de-defensa-suramericano-de-la-unasur-Último acceso en 2 de febrero de 2011.

[33] Disponible en: http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/162-plan-de-accion-2009–2010, último acceso en 5 de enero de 2011.

[34] Ver documento completo en: "Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR – Declaración de Santiago de Chile" disponible en: http://www.resdal.org.ar/

defensa; el favorecimiento de la definición de enfoques conceptuales; la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial; la creación de un mecanismo para contribuir con la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa; y, por último, proponer un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de las naciones suramericanas, en conformidad con el Tratado de la UNASUR.

Como alcance de una de sus metas el CDS ya dispone de un portal para la consulta, intercambio de informaciones y publicación de sus documentos oficiales. Además, en noviembre de 2009 fue realizado en Quito (Ecuador) el Seminario sobre la Modernización de los Ministerios de Defensa.[35] Al finalizar 2010, el ministro de Defensa del Ecuador, Javier Ponce Cevallos, antes de dejar el cargo de presidente *pro-tempore* del CDS, anunció que, después de la conclusión del Plano de Trabajo para el Diseño de una Metodología Común de Medición de Gastos Militares, realizado por la UNASUR, los países miembros de la institución deberán comunicar y hacer públicos sus gastos militares a partir de marzo de 2011.

Con relación a los asuntos referentes a la Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz, indicados en el segundo eje temático del Plano de Acción, fueron propuestos, además del ejercicio conjunto para la actuación en caso de catástrofes naturales y la conferencia para intercambio de experiencias en operaciones de paz — ya realizada en la ciudad de Ica (Perú) entre 8 y 11 de junio de 2010 —, la elaboración de un inventario de las capacidades de defensa que los países estarían dispuestos a ofrecer para apoyar las acciones humanitarias y el intercambio de experiencias en este campo de acciones, a fin de establecer respuestas inmediatas conjuntas cuando haya necesidad.

El tercer bloque del Plano de Acción, referente a la Industria y Tecnología de la Defensa, propone la realización de un diagnóstico de las industrias nacionales de defensa, identificando las capacidades y áreas de asociaciones estratégicas para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia de tecnología, además de promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación para la industria de la defensa. Conforme informaciones del CDS, con el objetivo de cumplir estas metas, es necesario primero consolidar el diagnóstico de la Industria de Defensa, para posteriormente visualizar las áreas de interés común y promover la cooperación. Por último, en el Plano de Acción 2009–2010, consta un bloque temático que se ocupa de la Formación y Capacitación. Este eje temático sugiere la creación de una red sudamericana de capacitación y formación en defensa, elaborando programas conjuntos

[35] Los resultados de este seminario se encuentran disponibles en la íntegra en el portal: http://www.cdsunasur.org/images/stories/publicaciones/memoria_seminario_modernizacion.pdf

de intercambio de conocimientos sobre los asuntos estratégicos de defensa y seguridad. En noviembre de 2009, en Rio de Janeiro (Brasil), fue realizado el Primer Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos.

De esta descripción, cabe enfatizar que el CDS no se propone establecer una alianza militar entre sus miembros, ni ser un órgano estrictamente operacional de carácter militar para la resolución de conflictos. Pretende ser una tentativa de integración del pensamiento de defensa subregional para discutir las necesidades comunes de la defensa, guiado por los principios generales de la consolidación de la democracia y la paz, de la no intervención en los asuntos internos y del respeto a la soberanía de los países de la subregión, de la autodeterminación de los pueblos y de la integridad territorial. El CDS satisface las necesidades de la defensa y seguridad subregionales y su recorte geopolítico obedece a las particularidades y diferencias latinoamericanas, algunas de las cuales incompatibles con una visión hemisférica general. En julio de 2010 fue divulgado el Plano de Acción 2010–2011[36] que se estructura en los mismos cuatro ejes temáticos del anterior, con la diferencia de atribuir responsabilidades a las naciones por el cumplimiento de cada uno de los actos propuestos.

El CDS, como mecanismo específico para la defensa, que permita reforzar, anticipar o intensificar los instrumentos hemisféricos — que históricamente se mostraron inadecuados, morosos, omisos o inútiles —, es justificado tanto por las particulares percepciones compartidas, cuanto por las amenazas y los desafíos subregionales. Al reunir académicos, especialistas, militares y políticos, el CDS coloca en pauta la discusión de los temas de la defensa, con lo cual es posible que sean dinamizados los postergados debates sobre este asunto, además de buscar obtener una plena y transparente conducción civil de la política de defensa de los países de la región. La pretensión de esta iniciativa es reunir las estructuras existentes en América del Sur en un Consejo Integral de Defensa, bajo decisiones no vinculantes. El CDS busca lograr una mayor transparencia, confianza y previsibilidad entre los países de América del Sur; interpretar las percepciones subregionales de las amenazas y los desafíos para articular las políticas de defensa buscando una sintonía estratégica que permita proyecciones compartidas sobre la seguridad subregional.

Una de las medidas ya concretizadas del CDS fue la creación del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos de la Defensa, con sede en Buenos Aires, Argentina. Entre sus objetivos constan el monitoreo y análisis de escenarios prospectivos para la defensa, la construcción de una visión estratégica común en la subregión, la elaboración de subsidios epistémicos y teóricos para los estudios del Centro y la busca de univocidad conceptual y coordinación de las políticas de defensa y seguridad internacional.

[36] El Plano de Acción 2010–2011 se encuentra disponible en: http://www.cdsunasur.org/es/plan-de-accion/plan-de-accion-2010–2011

El progreso del CDS, que para los más ansiosos tal vez sea exasperadamente moroso, en realidad sigue los necesariamente parsimoniosos pasos iniciales en la busca de posiciones comunes en el área de defensa. Su recorte geopolítico no es caprichoso, obedece al reconocimiento de las particularidades, identidades y diferencias latinoamericanas. Las percepciones compartidas de las amenazas y los desafíos subregionales, a pesar de pequeñas diferencias, justifican un mecanismo específico para la defensa que permita reforzar, anticipar o intensificar los instrumentos hemisféricos que históricamente se mostraron inadecuados, morosos, omisos o inútiles. El proyecto está inserto en la esfera de la política externa de los países y, como tal, en el terreno en el que se cruzan las competencias tanto de la diplomacia cuanto de la defensa.

Contra los pronósticos más pesimistas con relación al futuro del CDS, consideramos que su inauguración excedió las expectativas de cualquier perspectiva realista. Basta mencionar que dos de los motivos que convocaron su reunión fueron casos prácticamente limítrofes del alcance regional y político de la organización: uno fue un conflicto interno a las fronteras y soberanía nacional, como fue la situación explosiva de Pando y que se resolvió de manera suficientemente satisfactoria ante la posibilidad de arrastrar a la región a un conflicto no deseado; el otro, una situación casi extraregional, creada con la decisión colombiana de permitir la instalación de tropas norteamericanas en bases militares dentro de su territorio, por la cual fue convocada la reunión de mandatarios en Bariloche que restableció cierta tranquilidad en la subregión.

CONSIDERACIONES FINALES

Poco empleados en situaciones para las que fueron creados, los instrumentos de seguridad hemisféricos se mostraron ineficientes, morosos, burocráticamente parsimoniosos y a veces políticamente controlables para los desafíos colocados en el escenario de la Posguerra Fría. El TIAR naufragó en el archipiélago del Atlántico Sur, cuando la híperpotencia prefirió mantenerse al lado de su aliado de la OTAN a respetar su compromiso hemisférico. El bombardeo colombiano al acampamento de las FARC en territorio ecuatoriano también alcanzó a la OEA como mecanismo regional de resolución de conflictos. El entonces presidente G. W. Bush, tal vez identificado con esa práctica, justificó como "defensa preventiva" el inaceptable atropello al principio basilar de la soberanía de los Estados.

Así surgió, naturalmente, un proyecto de subregionalización política con la UNASUR y de una comunidad de seguridad subregional con el CDS. Ante las diferencias continentales se contrapusieron las concordancias subregionales, ante la demora hemisférica la presteza suramericana, ante la heterogeneidad de

fuerzas con el norte la simetría del sur, y así se fue tornando visible la búsqueda de una identidad estratégica subregional con las expectativas comunes sobre el destino de la subregión.

La capacidad de respuesta de estos organismos sorprendió por la velocidad y la eficacia. Hasta en cuestiones que no se encontraban en el cerne de sus preocupaciones fundacionales, como un conflicto interno a las fronteras nacionales (el caso de la Media Luna en Bolivia) en uno de los extremos, y la incidencia de un factor extra subregional (el caso del uso de las bases colombianas por fuerzas armadas norteamericanas) en otro, se mostró rapidez en su capacidad de convocatoria subregional y de movilización de sus primeros mandatarios, así como eficacia, resolviendo la tensión en Bolivia y obligando explicaciones en el caso de Colombia.

Aún es prematuro imaginar el futuro de este organismo, sin embargo, su capacidad de institucionalizar instancias de integración y cooperación muestran que está en el camino de la consolidación, independientemente de las oscilaciones de las políticas nacionales. El CDS vino a ocupar un espacio político de la subregión, como un foro adecuado para discutir los problemas sudamericanos y diseñar los caminos de su solución bajo los auspicios exclusivamente sudamericanos. Diferentemente de lo que pensaba el ex ministro de Defensa de Lula, José Viegas Filho,[37] creemos que los acuerdos y consensos sobre las cuestiones políticas, entre ellas y principalmente las relativas a la defensa, no constituyen el techo de la integración,[38] sino los cimientos y vigas que le darán perennidad. Construir la casa sudamericana sobre los pilares comerciales es entregarla a los cambiantes humores de Hermes. Los intereses que darán la dirección sólida a esa construcción no pueden ser los comerciales, siempre sujetos al lucro.

---

[37] El ministro de Defensa de Lula, José Viegas, afirmaba que los acuerdos en Defensa constituían el techo de la casa integrativa, queriendo decir que primero había que consolidar los acuerdos comerciales y económicos: "Creo que es importante resaltar que me parece correcta nuestra opción, en los últimos quince años, por enfatizar, en el Mercosur, la dimensión comercial de la integración. En mi evaluación, el desarrollo de estructuras más rígidas de integración político-militar sería una especie de "techo" de la construcción, correspondiendo a una etapa posterior del proceso. (…) no es el momento, todavía, de pensar en una reproducción, en el plano político-militar, de las estructuras jurídico-diplomáticas con que ya contamos en el plano comercial" Ver: José Viegas *Pronunciamiento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, no Instituto Rio Branco*, Brasília, 18 de marzo de 2004. Disponible en: http://www.defesa.gov.br. Acceso el 26 de marzo de 2004. (traducción nuestra)

[38] No obstante contar con una moneda común, los europeos aún no consiguieron llegar a ese techo y, ante cada conflicto externo, aparecen las divergencias que el comercio y la economía ocultan. Sin embargo, si partieron de intereses económicos y no de acuerdos políticos no fue por una elección teórica, sino por una posibilidad práctica ante la específica coyuntura de su propia historia. Quizás no demore el día en que Europa pueda tener su política externa y de defensa comunes. En cuanto acontecimiento histórico, todo proceso es irreproducible. Pretender importar el éxito europeo para América del Sur puede resultar en comedia. Estudiar aquel proceso es una obligación académica, tornarlo paradigmático es desconocer los rigores de la historia con el tiempo y el espacio.

Sólo el convencimiento de que la seguridad de las naciones sudamericanas estará en buenas manos si estas fuesen sudamericanas, fraguado en la confianza mutua y la disuasión que brinda la transparencia, dará la fortaleza necesaria a aquellos cimientos y vigas para soportar la construcción de la integración subregional.

BIBLIOGRAFÍA

Aron Raymond, *Paix et Guerre entre les Nations*, Éditions Calmann-Lévy, Paris 1962.

Baldizón Navascués Isayana, Solís Rivera Luis Guillermo, *América Central y el multilateralismo*, en: Francisco Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Editorial Nueva Sociedad, Santiago de Chile 2000.

Guerreiro Gabriela, *Lula nega fracasso em Conselho de Defesa, mas presidentes adiam discussão*, "Folha de Sao Paulo", 23/05/2008.

Huntington Samuel, *O soldado e o Estado. Teoría e política das Relações entre Civis e Militares*, Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro 1996.

Machiavelli Niccolò, *Il Príncipe*, en: *Tutte le opere*, (A cura di Mario Martelli), Sansoni Editore, Firenze 1971.

Murta Andrea, *Comissão da Unasul chega 2ª à Bolívia para investigar massacre*, "Folha de Sao Paulo", Mundo, 25/09/08.

Rojas Aravena Francisco, *Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia. Operacionalizar los consensos y articular los conceptos*, en: *Seguridad en las Américas*, Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, Briefing Paper Mayo 2004.

Rouquié Alain, *El Estado militar en América Latina*, Emecé Editores, Buenos Aires 1984.

Saint-Pierre Héctor, *La centralidad del concepto de "enemigo" en la teoría de la soberanía de Carl Schmitt*, en: Jorge Dotti, Julio Pinto (comps.) *Carl Schmitt. Su época y su pensamiento*, Eudeba, Buenos Aires 2002.

Saint-Pierre Héctor, *Max Weber: entre a paixão e a razão*, 3° edição, Editora UNICAMP, Campinas 2004.

Saint-Pierre Héctor, *Una reconceptualización de las "nuevas amenazas": de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa*, en: Ernesto López; Marcelo F. Saín (comps.), *"Nuevas Amenazas" Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal 2004.

Schmitt Carl, *El concepto de lo político*, Folios Ediciones, Buenos Aires 1984.

Weber Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México 1980.

Weber Max, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu Editores, Buenos Aires 1982.

Weber Max, *Parlamento y Gobierno*, en: *Escritos Políticos*, Folio Ediciones, México 1992,

Winand Érica, *El legado de la transición en la agenda democrática para la Defensa: Los casos brasilero y argentino*, Ernesto López (ed.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Altamira, Buenos Aires 2007.

Wright Mills Charles, *The Causes of World War Three*, Ballantine Books, New York 1960.